

## 政策的移民の生産・生活様式別に見る貧困と生活支援

|     |   |
|-----|---|
| 著者  | 阿拉坦 宝力格   |
| 雑誌名 | 東洋大学社会福祉研究  |
| 号   | 5   |
| ページ | 86-91   |
| 発行年 | 2012-08   |
| URL | <a href="http://id.nii.ac.jp/1060/00005139/">http://id.nii.ac.jp/1060/00005139/</a> |

●学位取得論文要旨

## 政策的移民の生産・生活様式別に見る貧困と生活支援 — 中国・内モンゴル自治区における「生態移民」政策を事例として —

福祉社会デザイン研究科 社会福祉学専攻 博士後期課程 3年  
アルタンボリグ  
アラ坦宝力格

### 1 研究背景・目的、及び方法

グローバル化の進展に伴って、発展途上にあるといわれている国々において目覚ましい経済成長が見られている。このような経済成長は莫大な自然資源、安価な労働力、膨大な消費市場によってもたらされているといえよう。その代表的な国は、2010年末にGDP世界ランキングにおいて、日本を追い越して2位に躍り出た開発大国中国である。

世界中が、中国経済のこのような著しい成長は、中国において2000年初頭から大々的に推し進められている西部大開発戦略の成果であるとの見方をしている。西部大開発戦略は、当初、中国において空前に拡大した格差の是正、著しく破壊された環境・生態の改善を目的に提案され、実施されたとしている。ここでいう格差の拡大は、1980年代の中国において導入・確立された、生産請負制度、先富論<sup>せんぷろん</sup>など経済政策実施の産物であるとされる。また、それら経済成長が至上課題とされた時代において、乱開発・開拓によって環境・生態の破壊が深刻化し、1990年代末になると中国の各地において自然災害が相次いだ。また、以上のような格差拡大、環境破壊が最も深刻であったのは内陸の一部地域を含んだ西部地域だったため、西部大開発戦略が発足することとなったのである。

名前の通り、西部大開発は経済・資源開発の一大プロジェクトでありながら、同時に環境・生態の回復・改善を目的に掲げている。そこで策定され、実施されたのは「退耕還林条例」である。すなわち、環境が著しく破壊され、貧困が拡大した地域において、農耕を取りやめ、森林を創るという運動である。しかしここで「退耕」対象となった地域住

民の生活、生業はどうなるかという問題が発生する。その問題解決の措置として導入されたのが「生態移民」政策である。

そして、中国西部地域において、資源開発が行われると同時に、貧困脱出・環境改善を目的にした移民政策が実施され始めた。しかし、非常に簡単な疑問ではあるが、ある環境が破壊されつつある地域において、豊富な自然資源が埋蔵されているとしたら、そこを開発するのであるだろうか、それとも「退耕還林」するのであるだろうか。この場合、非常に相矛盾する政策の選択に迫られることになる。実際、中国の西部地域においては、資源開発、「退耕還林」、移住は平行線のまま行われている。

以上のような光景が同時に存在する代表的な地域の1つは内モンゴル自治区(以下、内モンゴルと略す)である。内モンゴルにおいて実施されたのは「退耕還林・退牧還草条例」である。牧畜業を取りやめて、草原に草を生えさせるというのである。それによって内モンゴルにおいて、実施された「生態移民」政策の目的は、環境が悪化した地域の住民を移住させることによって、住民を貧困(そのような地域の住民は貧困であると地方政府に考えられている)から脱出させると同時に、環境・生態を保全・回復させるということであった。また、住民を都市部近辺に移住させることによって、彼(彼女)らの従来の生産様式を転換させ、余剰労働力を第二次・三次産業へ誘導し、現金収入を増加させる方策が貧困脱出の具体案であった。

しかし、移住によって内モンゴルの一部地域においては経済効果、生態効果が見られた一方、牧畜民を代表とする少数民族が居住する地域においては、新たな社会問題、貧困問題が発生し、生活が良くなるはずの多くの移住民はさらに貧困に

陥ってしまった。

そこで、本研究においては、まず「生態移民」政策が実施されるまでの政策動向を概観し、中国において実施されている移住政策の目的、性質を確認する。また内モンゴルにおいて「生態移民」政策が導入された理由を先行研究のレビューを通して検討し、当初同政策実施の対象となった地域における住民の生活困難、及び貧困はどのような状態であったか、あるいはそこで考えられている貧困は人々のどのような生活状態を指しているかを明らかにする。

次に、現地調査の結果を用いて、「生態移民」が抱える生活困難・貧困はどのような状態であるかを確認する。すなわち、「生態移民」政策の実施によって、住民の生産様式・生活様式がどのように変化し、また、それぞれの生産様式によってどのような貧困が発生しているかを明らかにする。さらに、それを見る視点として収支のバランスを用い、生産様式ごとの収支のバランスを見ることを通して、「生態移民」政策が実施された結果を評価する。

また、「生態移民」における貧困はどのようなメカニズムで発生し、それがなぜ発生しているかを明らかにすると同時に、貧困に苦しんでいる「生態移民」の生活に資する社会政策、少数民族へのエンパワーメント、生活支援の一助を探りたい。

最後に、発展途上国における貧困、ないし貧困対策の在り方について若干の提案を試みたい。

研究方法は文献研究の検討と現地調査である。先行文献には、貧困に関する文献、中国における移住政策に関する文献、「生態移民」政策を扱った文献、発展途上国における移住政策についての文献等が含まれる。(1章と2章)

現地調査は、「生態移民」を調査対象者とし、アンケート調査とインタビュー調査を行った。(3章と4章)

文献研究の検討と現地調査で得られた知見を比較検討し、さらに本研究の結論を導き出している。(5章と終章)

## 2 論文の目次

### 序章

1章 中国における移住を手段とする諸政策の動向

2章 内モンゴル自治区における「生態移民」政策の展開過程

3章 就労形態から見た「生態移民」の生活実態及び貧困

4章 就労形態別に見た元牧畜民の貧困とそこからの脱出

5章 生産・生活様式別における貧困と生活支援の多様性

終章 結論と展望：生産・生活様式に基づく生活支援の構築に向けて

## 3 章別の内容

序章では、研究背景・目的・方法について述べ、主に本論で用いる概念・用語の定義を紹介すると同時に、先行研究に関する簡単な紹介を行う。ここで「生態移民」の研究が日中両国において、盛んに行われ、活発な議論もされていることを紹介し、本研究もその一部であると位置付けている。さらに、中国における「生態移民」政策を発展途上国における経済開発に伴う移民政策の一形態としても捉えられることを提示した。

1章では、中国における移住を手段とする諸政策の動向を概観し、その政策の実施目的を把握し、最後に中国各地において「生態移民」政策が実施されることとなった経緯を説明する。それらの政策は、「「三西」農業建設計画」、「国家八七扶貧攻坚計画」、「中国農村扶貧開発綱要」、西部大開発戦略、「退耕還林・退牧還草条例」、「生態移民」政策である。これら政策の動向を概観することによって明らかになったのは、中国において、救貧、開発、移住は常に密接に連動しており、移住は、開発と救貧を同時に可能にする措置であると考えられていることである。

2章では、前半において、内モンゴルにおいて「生

「生態移民」政策が策定され、実施されることとなった過程、歴史的展開を紹介する。歴史は、内モンゴル、モンゴル高原への漢人移民が本格的に始まった清朝以降の各時代になる。そこで、清朝以降の、各時代の中国政府による内モンゴルへの農民移住政策が、今日の内モンゴルにおける人口構造、人口増加、原住民であるモンゴル人の生産・生活様式の変化、環境悪化、農村牧区(内モンゴルの農村部)における貧困の発生、「生態移民」政策の導入などどのような関係にあるかを明らかにした。

後半において、先行研究をレビューする形で、「生態移民」政策が導入された理由、「生態移民」政策実施後の移住民の生活問題、及び先行研究で提言されている生活問題の解決策について議論し、先行研究の限界と課題を提示した。そこで明らかになったのは、内モンゴルにおいては、「生態移民」政策を導入時の理由は曖昧であったこと、政策実施者である地方政府が認識する農村牧区における貧困の理解は所得のみからの捉え方であること、並びに提言されている対策もそれに沿ったもので

あることなどである。そこで筆者は、所得のみを見るアプローチは貧困の真相を十分に捉えないことを指摘し、住民は移住後、就労・生産において最もプレッシャーをかけられていることから、生産様式・就労に基づいて、移住民の生活様式における収支のバランスを見るアプローチの仕方を提示した。

3章では、M村における「生態移民」に対して訪問アンケート調査を行い、分析を行った。ここでは「生態移民」の就労形態・職業を説明変数として用い、就労形態別の生活の実態と貧困の程度を示すとともに、移民がどのようにして生活の困難を拡大させ、さらに貧困に陥られているかを明らかにしている。また、どの「生態移民」が最も貧困であるかを明確にし、最後にそれぞれの住民は、生活への支援策として何を望んでいるかを明らかにした。その分析の枠組みは図1、2、3の通りである。

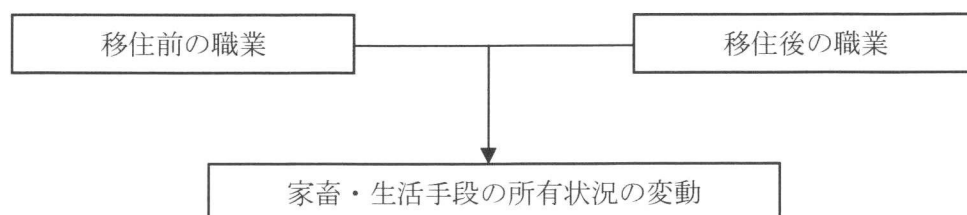


図1 (1) 移住による就労形態、生産様式の変化状況

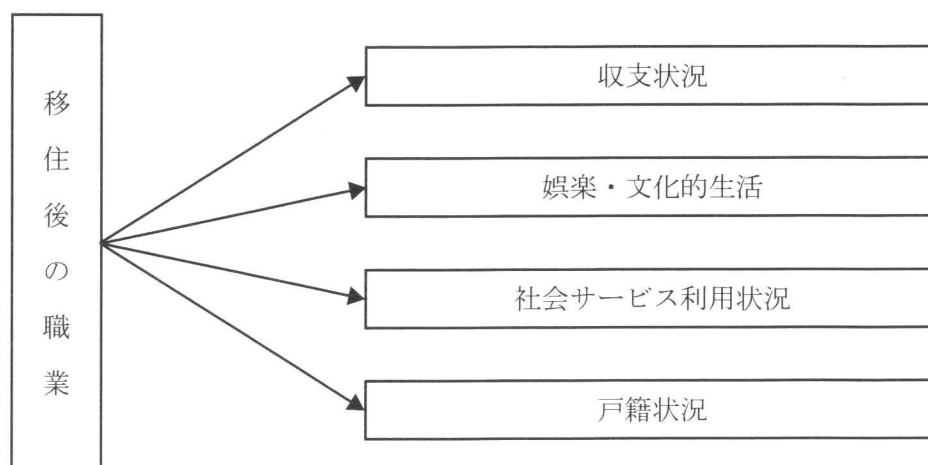


図2 (2) 移住後(現在)の生活の実態

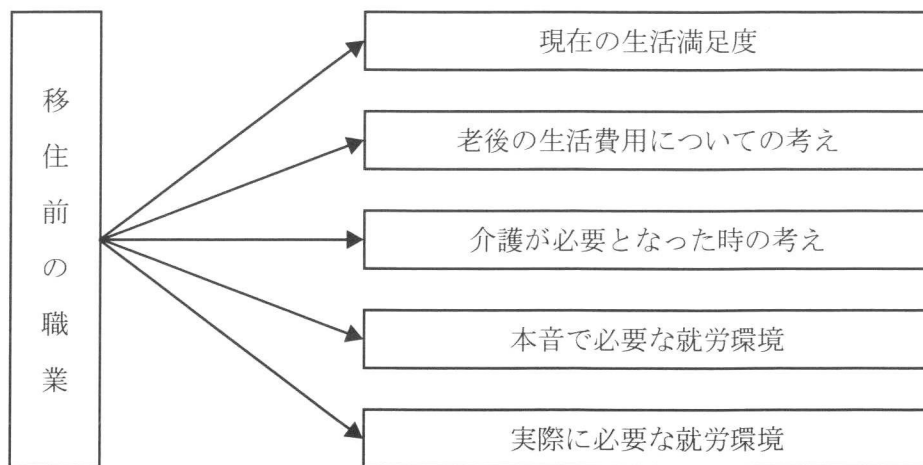


図3 (3) 現在の生活満足度及び将来の生活への展望

分析結果から、以下のようなことがいえる。移住することによって、移住民の身分は、牧畜民、農民から「生態移民」＝日雇労働者、酪農業者、無職住民となり、農村牧区の住民から都市住民になった。生産・生活様式は自給自足型から都市型・市場依存型へと変化した。それによって全ての移住民に共通して見られた問題は、生活の社会化、収支のアンバランス、生活の仕方の選択肢の縮小、生活満足度の低下である。

また、現在の就労形態別に生活問題・貧困の状況を検討すると、日雇労働においては、この職種特有の不安定化がみられる。酪農業においては、様々な原因からなる経営困難と、それに伴う借金のおくらみがある。無職においては、現在の生活状態そのものが極貧を意味する。

以上の、移住民に共通する、また、個々の就労形態によって異なる生活問題・貧困への対策、生活支援が考えられる。ここで手掛かりになるのは移住民の移住前の職業、ないし身分である。それによって抱える生活問題・貧困の程度も異なっている。そして、経営が最も困難で、次第に収支のバランスを大きく崩し、最も多くの借金を背負うこととなった酪農家、あるいは極貧状態にある失業者のほとんどは、移住前に牧畜業に携わっていた元牧畜民のモンゴル人である。

4章では、3章から得た知見を基に、2つの地域の元牧畜民(M村とY小区)であるモンゴル人「生態移

民」の9人に対して、インタビュー調査を行い、彼(彼女)らの語りから移住民が抱えるリアルな貧困、生活困難は何であり、それへの対策としてどういった支援策が考えられるかを検討した。

移住民の就労形態別に見た貧困とその貧困に陥る要因をまとめると図4のようになる。そこで住民は収支のバランスを崩し、さらに貧困に陥り、貧困から脱出できないでいると考えられる。従って、このような状況に対しての支援としてまず考えられるのは、移住民が就労以外に利用可能な社会資源である。これには養老保険を主とする各種社会サービスが考えられる。また、子どもを中心とする家族支援策も考えられる。しかし、以上の就労状況、利用可能な社会資源の状況、家族支援を総合的に考えた場合、移住民における貧困の程度とそれへの支援策は異なる。

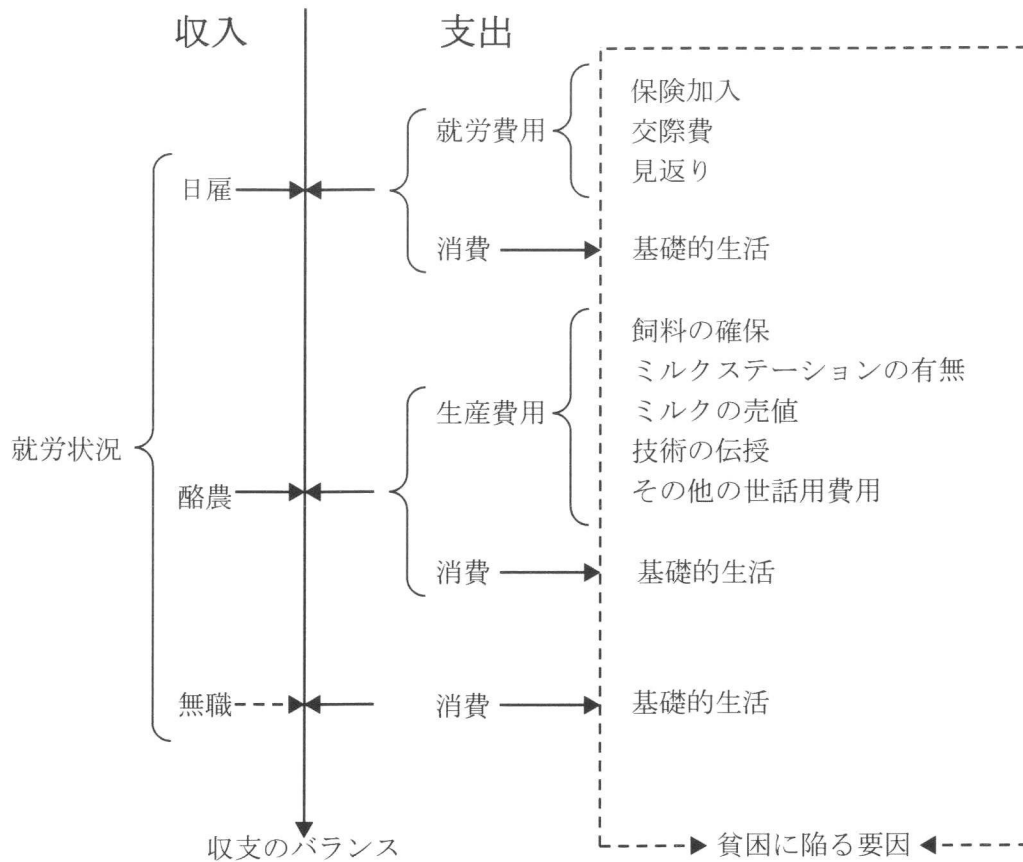


図3 (3) 現在の生活満足度及び将来の生活への展望

ここで生活支援の手掛かりになるのは、移住民の従来の生産・生活様式である。調査の結果にもあらわれているが、Y小区の住民を帰郷させ牧畜生活を復帰させること、M村において酪農業を経営する環境を整えることは最も有効な支援、対策の1つとなるだろう。また、住民を今まで通りの生産・生活ができる地域に移住させることも考えられる。そういった意味では本研究は移住、移民政策に対して否定的ではない。それ以外に、移住民の個々の生活問題は社会サービスを中心とした社会資源を柔軟に活用し、多元的に対応すべきであろう。

5章では、2章の先行研究の知見、3章のアンケート調査から得た知見、4章のインタビュー調査から得た知見を比較検討し、総合的な考察を行った。

まず、本研究を行うことによって得た知見と先行研究における知見の重なる点を指摘した。第1は、制度、政策そのものの問題点と地方政府、行政側

の対応であり、第2は、移住民における教育問題、借金、とりわけ闇金融の問題である。この2つの問題は「生態移民」政策を実施することによって新たに発生した生活問題ではないが、移民することによって、「生態移民」においてはさらに顕著にあらわれていることは事実であろう。したがって、この2つの問題を「生態移民」村を含め、もっと広い範囲、内モンゴル地域社会における社会問題として考え、対策を講じるべきであろう。

次に、「生態移民」政策が導入される理由となった、牧畜民、農民の貧困問題と同政策が実施された後の「生態移民」における貧困問題である。先行研究において明らかになったように、「生態移民」政策が導入される理由となった農村牧区住民の貧困は、現金収入の欠如状態であった。そこでうたわれたのは住民の現金収入の増加である。また、移住によって住民の収入が増加したことを受け、地方政府やほとんどの研究者は、移住によって住民の生活の質が向上し、貧困から脱出しと断

言した。しかし、ここで注意すべきは、現金収入が少ないこと全てが貧困を意味するのか、また現金収入が増加したこと全てが生活の質の向上を意味するのかということである

筆者は、「生態移民」政策の実施対象となった農村牧区住民における貧困、それから移民後発生した貧困を収入だけではなく、住民の生活全般を見るべきであり、支援策も多角的に講じるべきであると考えている。そこで根底にあるべき視点は、移住民の移住前の生産・生活様式である。

終章では、序章の「研究目的」を検証すると同時に、中国、内モンゴルにおける移住政策、政策的移住、更には発展途上国における移住による救貧事業、救貧開発の在り方について若干の見解を示し、結論としている。

昨今、発展途上国、例えば、モンゴル、タイ、インドネシア、中国などの国々において開発・移住による貧困救済は最も効果的であるとされているのが一般的である。しかし、多くの場合、開発という思惑が行きすぎで、貧困救済どころか、さらなる環境破壊が進み、もっと多くの住民の生活を危険に晒す結果となっている。

研究背景でふれたように、内モンゴルにおいて実施されている西部大開発戦略と「退耕還林・退牧還草条例」は、場合によっては相矛盾する政策とも捉えることができる。ここで筆者が指摘したいのは、移住は土地開発、資源開発のための口実となってはならないということである。様々な経済開発、移住は、住民、人々の生活の質の本質的な向上、人々の生活の営みの選択肢・幅の拡大に寄与しなければならない。その根底に貧困への認識・理解、開発・開発政策への理解・仕方、貧困対策の拠り所があるべきであろう。